

# A política e o político na gestão da participação institucionalizada

GT 13 - Reforma del estado, gobernabilidad y democracia

Maria da Glória Gohn-  
UNICAMP/CNPq- Brasil

## Resumo

O trabalho apresenta diferentes formas da participação de representantes da sociedade civil, advindos de movimentos sociais, ONGs, redes civis comunitárias, entidades filantrópicas, etc., em programas e projetos sociais que contam com o apoio de políticas e fundos estatais no Brasil. Registram-se também movimentos que estão fora do circuito das políticas sociais, a exemplo dos que se manifestaram em Junho de 2013. As indagações fundamentais são: quem são os atores dos processos participativos; qual seu caráter; como se apresentam as relações de cooperação e as de confronto político; quais as inovações sociais produzidas no campo institucional e quais os novos movimentos sociais que estão em ação. Qual o papel dos jovens e qual o sentido do processo democrático em curso.

**Palavras Chaves:** Participação Civil, Movimentos Sociais, Políticas Participativas.

## Apresentação

Na última década a pauta da agenda social latino-americana tem destacado temas como: inclusão social, democratização, diversidade, diferenças, direitos culturais, identidades de povos originários ou de minorias populacionais, sustentabilidade, empoderamento social etc. Estes temas são frutos de problemas socioeconômicos históricos e entraram na pauta de governantes e nas políticas públicas após serem demandados, debatidos e pressionados por atores da sociedade civil organizada, em ações civis estruturadas em movimentos ou redes de associações civis não governamentais. Quem são os atores sociais que protagonizam essas ações coletivas? Que público e demandas representam? São movimentos ou organizações civis os núcleos impulsionadores dessas ações? Quais são as principais organizações sem fins lucrativos da sociedade civil voltadas para ações coletivas atuando em função de problemas sociais, econômicos, culturais e ambientais públicos? Como eles atuam em direção a superação das desigualdades sociais e regionais? Que impactos estas demandas geraram na sociedade e no poder público? Que respostas eles têm obtido? Essas são as questões inspiradoras deste texto que destaca as formas associativas civis organizadas em movimentos sociais e algumas redes civis que participam de programas e projetos sociais institucionalizados.

## O Associativismo no Brasil Contemporâneo

Neste novo século o Brasil está entre os países que capitalizaram a crise se inserindo em nichos do mercado internacional, promovendo fortes políticas de proteção social, com programas sociais que promovem a interação entre alguns movimentos sociais, sindicatos, associações e ações coletivas, e órgãos governamentais, e políticas de recuperação do salário dos trabalhadores. Esta interação se faz via políticas institucionalizadas, e pode ser observada em grandes conferências nacionais e nas políticas focalizadas para segmentos sociais, como os afrodescendentes, ou políticas sobre temáticas sociais-como a alimentação. Todas elas denominam-se políticas de inclusão ou de proteção social, a exemplo

do Brasil, Colômbia e México. Em todos os casos, o elemento comum é a territorialização/espacialização das ações coletivas e a tematização dos conflitos sócio-políticos e culturais. . Cumpre lembrar que após 1988, os municípios brasileiros passaram por alterações na administração pública, com a descentralização e a inserção de formas de participação da sociedade civil na reforma política do Estado. Os territórios das cidades e microrregiões adquirem força institucional para o desenvolvimento de projetos sustentáveis e estabelecem-se novas relações entre o Estado, à população e o mercado.

Disso tudo resulta que a sociedade civil organizada contemporânea não é homogênea, nem composta por atores que tenham o mesmo entendimento dos problemas sociais, políticos e culturais da sociedade. Ela é bastante diversificada onde se destacam as redes associativas e de mobilização. Podemos aglutinar este leque diferenciado de atores coletivos em quatro sujeitos sociopolíticos, a saber:

A- Os Movimentos Sociais- considerados como categorias empíricas (podendo ser localizados territorialmente), ou como categoria conceptual- uma forma de estruturação de relações sociais, conforme definiu Melucci (1994).

B. As entidades sem fins lucrativos que se subdividem em ONGs independentes, entidades assistenciais e entidades do mundo empresarial articuladas pelo chamado Terceiro Setor.

C. Os Fóruns, Plenárias e Articulações Nacionais e Transnacionais.

Conselhos Gestores de projetos, programas ou políticas sociais, Conferências nacionais, consórcios inter-regionais etc.

### **A Participação em Instâncias Institucionalizadas**

O contexto sociopolítico brasileiro neste novo século apresenta-nos mudanças nas políticas sociais, desconcentração de várias atividades estatais na área social, aplicação das novas legislações no âmbito federal com a criação de Organizações Sociais (OSs), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPS), e programas da PPP-Parceria Público-Privado, entre outras alterações. Passou a ocorrer à desativação da atuação direta do Estado na prestação de alguns serviços sociais e a transferência da operacionalização destes serviços para o setor privado sem fins lucrativos. Isso tudo contribuiu para a reconfiguração do cenário do associativismo civil brasileiro, gerando a criação de espaços de interlocução entre o Estado e a sociedade civil. Novas redes de participação institucionalizadas foram criadas com os conselhos, câmaras, fóruns e assembleias nacionais, implementadas pelo poder público via políticas sociais para atender novas exigências constitucionais. Essas formas de participação institucionalizada, regulada por normas e regras do setor público estatal passou, em inúmeros locais, a ocupar o espaço associativo antes dominado pelos movimentos sociais. Portanto, para entender a construção e a dinâmica do sujeito nos movimentos e redes sociais civis na atualidade temos de entender as novas políticas institucionalizadas do país. Redes civis focadas em projetos socioculturais, entidades geradoras de renda via a economia solidária, parcerias público-privado em projetos socioeducativos nas escolas, etc. passaram a dominar a cena do associativismo no novo século, fortalecendo o campo de uma cultura comunitária local, com ativistas focados no cumprimento de metas dos projetos sociais envolvidos, e não mais militantes de causas e organizações com vínculos político-partidários e sindicais.

Novos e antigos atores sociais fixarão suas metas na conquista de espaços na sociedade política, especialmente nas parcerias que se abrem entre governo e sociedade civil organizada, via políticas públicas. Houve, portanto, uma ampliação do leque de atores sociais assim como ampliou o campo da sociedade civil. Disso resultou um descentramento dos sujeitos históricos em ação, antes focado nas classes populares e nos movimentos populares. Surgem novas facetas à cidadania tais como o exercício da civilidade, a responsabilidade social do cidadão como um todo, etc. Ou seja, foi destacado não apenas os direitos, que é a alavanca básica do conceito de cidadania, mas também foi introduzida a

questão dos deveres, da responsabilização nas arenas públicas, e essa responsabilização abriu caminhos para a participação de diferentes e novos atores sociais nas políticas de parcerias entre o estado e a sociedade civil. Passa-se a enfatizar a responsabilização dos cidadãos, as empresas, e os órgãos governamentais nas novas políticas públicas; criam-se espaços para a participação nestas políticas via parcerias, ou nos espaços criados institucionalmente, como os Conselhos gestores e os Fóruns Sociais Públicos. A nova política estatal de distribuição e gestão dos fundos públicos, em parceria com a sociedade organizada, favoreceu projetos focalizados, pontuais, dirigidos às crianças, jovens, mulheres, índios, etc. A palavra de ordem destes projetos e programas passaram a ser: ser propositivo e não apenas reivindicativo, ser ativo e não apenas um passivo reivindicante, incorporar-se ou propor um projeto social de ação. A atuação por projetos exige resultados e tem prazos. Muitos movimentos se transformaram em ONGs ou se incorporaram às ONGs que já os apoiavam. Associações e ONGs foram criadas autodenominando-se como ‘movimento social’, por expressarem um novo senso comum criado- o de ações em prol de um tema ou sujeito coletivo denominarem-se ‘movimento’. Criou-se uma nova gramática onde mobilizar deixou de ter como objetivo o desenvolvimento de uma consciência crítica ou para protestar nas ruas. Mobilizar passou a ser sinônimo de arregimentar e organizar a população para participar de programas e projetos sociais. O militante foi se transformando no ativista organizador das clientelas usuárias dos serviços sociais. Dominar códigos das novas tecnologias e participar de redes sociais passa a fazer parte do perfil deste ativista. Os movimentos sociais propriamente ditos (os quais tem lideranças, bases, demandas, opositores e antagonistas, conflitos sociais, um projeto sociopolítico etc.), em um primeiro momento, refluíram em seu modelo mais clássico e criaram-se grupos autodenominados de ‘novos movimentos sociais’, que não tem nada a ver com os novos movimentos sociais das décadas de 1970-1980, que lutaram por direitos sociais básicos. A questão dos direitos continua presente, de forma institucionalizada, a exemplo da questão da alimentação, tratada pelo CONSEA-Conselho Nacional de Segurança Alimentar. O CONSEA incorpora a participação de representantes da sociedade civil e criou inúmeros programas e políticas, tais como Marco Estratégico Mundial para a Segurança Alimentar e Nutricional uma política do governo brasileiro de apoio à agricultura familiar, com ações estratégicas imediatas e ações estruturantes em longo prazo. Ele tem projetos específicos para incorporar as mulheres no acesso à terra e aos meios produtivos; criaram-se estruturas como o Fórum Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional dos Povos de Terreiro (Fonsanpote), voltados para populações afrodescendentes. <http://www4.planalto.gov.br/consea>, acesso 17/10/2012). Populações indígenas também têm sido contempladas com os programas oficiais. Em maio de 2013 ocorreu em Brasília, o Seminário do Programa Conjunto de Segurança Alimentar e Nutricional de Mulheres e Crianças Indígenas no Brasil (PCSAN). Segundo Boletim divulgado pelo CONSEA:

*O PCSAN, iniciado em 2010, é uma das 130 iniciativas financiadas pelo Fundo para o Alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (F-ODM) em todo o mundo. O fundo, criado a partir de um acordo entre o governo da Espanha e o Sistema das Nações Unidas, tem por objetivo acelerar os progressos para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. O Programa Conjunto é executado por cinco organismos do Sistema das Nações Unidas (FAO, OIT, Opas/OMS, PNUD e Unicef) e pelo Governo do Brasil, por meio da Fundação Nacional do Índio (Funai), ligada ao Ministério da Justiça, a Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai), vinculada ao Ministério da Saúde, e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). (Boletim CONSEA, 28/05/2013)*

Observa-se na lista acima uma ampliação das formas de gestão deliberativas, criando inúmeras inovações no campo da participação popular democrática, como a participação via eletrônica; assim como construiu e/ou redesenhou o formato de várias políticas sociais com a generalização do uso de

grandes conferências nacionais co-patrocinadas pelos órgãos públicos. A institucionalização de canais e práticas da sociedade civil, em sua relação com a sociedade política, produziu também novíssimos movimentos sociais, a exemplo de movimentos sociais, criados a partir da conjuntura atual, articulados com ONGs, voltados para as questões relativas à democratização do estado ou das políticas públicas, como o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral-MCCE, no Brasil.

Registre-se, entretanto, que nem todas as ações oficiais de políticas participativas podem ser consideradas como avanços democráticos, ou como políticas de emancipação de populações historicamente excluídas. Isto porque, em vários casos, predominam diretrizes que buscam, na realidade, manter o controle social sobre populações demandatárias. Trata-se de políticas integradoras, com processos de mobilização social induzidos por agentes da máquina pública estatal. Encontramos também a participação de representantes da sociedade civil em reuniões, assembleias e conferências sem que, de fato, eles representem os interesses da população, pois têm fortes vínculos políticos ou ideológicos com ocupantes de cargos públicos, mandatários de câmaras, assembleias legislativas (estaduais ou federais), senado etc. Defendem os interesses dos programas de governo e não os interesses da população. O clientelismo político, muito forte e arraigado na cultura brasileira, infelizmente é uma realidade muito comum ainda no país..

O desenvolvimento do processo democrático tem levado a políticas públicas formuladas a partir de diálogos e parcerias com a sociedade civil organizada, de forma despolitizada, deixando muitos movimentos sociais com pouco espaço e autonomia para suas ações. Vários dos novíssimos movimentos sociais, a exemplo do MPL-Movimento Passe Livre, articulados por jovens via redes e mídias sociais, tem sido ignorados nas políticas públicas. Faltam-lhes canais de expressão, não são ouvidos. Esta postura dos órgãos oficiais explica, em parte, a eclosão de manifestações populares no Brasil em Junho de 2013, em 12 capitais e em várias cidades de médio porte. Digo em parte porque os fundamentos reais das manifestações estão em um leque diverso de causas: econômica, ético-política e cultural. O povo foi às ruas aderindo a um tipo novo de movimento social, que se apresenta como apartidário, mas não anti-partidário, sem vínculos com sindicatos e outras organizações clássicas da política. Transformaram-se no “Movimento dos Indignados brasileiros”.(Uma análise específica deste movimento apresentarei em mesa redonda sobre movimentos sociais neste Congresso do Alas).

Para finalizar o registro de grandes eventos internacionais no campo do associativismo que tem ocorrido no Brasil, a exemplo da Cúpula dos Povos por Justiça Social e Ambiental, realizada em Junho de 2012 no Rio de Janeiro, reunindo mais de vinte mil participantes de organizações e movimentos de defesa de direitos, com um público de 300 mil pessoas.O evento teve uma edição oficial, com apoio do governo federal, A respeito destes eventos ABONG (Associação Brasileira de ONGS ) se manifestou: “No entanto, apesar da intensa participação em eventos dessa natureza, seus impactos nem sempre são visíveis: em espaços oficiais, a sociedade civil é muitas vezes consultada, mas nem sempre vê o resultado dessas consultas expressos nas negociações oficiais. Os espaços autônomos, organizados e geridos pela sociedade civil nem sempre resultam em diálogo efetivo com setores governamentais e incidência nas políticas”.(BOLETIM ABONG, 20/02/2013[http://www.abong.org.br/noticias.](http://www.abong.org.br/noticias))

## **Conclusões**

Resulta do novo cenário que movimentos sociais voltaram a ter visibilidade e centralidade na nova década do século XXI, como atores que pressionam por processos de mudança social e reinventam as formas de fazer política. Eles também se transformaram bastante, realizaram deslocamentos em suas identidades e incorporaram outras dimensões do pensar e agir social. Alteram seus projetos políticos. Mas como são muitos e heterogêneos, parte deles fragmentou-se, perdeu ou redefiniu sua identidade, ideias e pontos de vistas centrais, alterando o projeto e a cultura política existente. Outros se redefiniram segundo as mudanças de outros atores sociais em cena. Outros ainda

aproveitaram brechas e se conectaram com as possibilidades dadas pela globalização, econômica (geradora de resistências e protestos) e cultural (geradora de novas sociabilidades, novas interações e aprendizagens baseadas na pedagogia do exemplo- aprender via observação - nos grandes eventos transnacionais, ou via conexão na rede Internet). O perfil dos participantes alterou-se de militante para um ativista. As Marchas tornaram-se o modelo básico de protesto. As redes sociais substituíram os ‘muros de Paris’, como divulgadora das demandas, palavras de ordem e articuladora das ações em si, lembrando e comparando com 1968.

Uma das questões profundas que está em causa nas manifestações de Junho no Brasil e em outras mais em outras partes do mundo é a discussão da democracia. A democracia representativa está em crise, à democracia direta é um ideal, viável apenas em pequenos grupos ou comunidades, a democracia deliberativa poderia unir as duas anteriores, mas ainda é um modelo frágil, que padece de arranjos clientelistas nos poucos casos onde ocorre. Em suma, a democracia está em crise, mas há certo consenso de que ela é necessária e não se inventou ainda algo melhor. Resta, portanto buscar, nos atuais movimentos, os indícios de novas formas de organização política, nos marcos de uma nova forma- talvez a democracia analógica, aquela que tenta dialogar com a geração digital, que poderá combinar a democracia representativa com a democracia direta via *OnLine*. Os novos movimentos sociais dos jovens podem ser movimentos em transição para movimentos políticos, desde que se entenda a política de forma diferente da atualidade. A política como arte de construção do bem comum. O movimento expressa uma profunda falta de confiança em toda forma de política e categoria de políticos. Eles querem outro país onde a ética e a política caminhem juntas. Querem uma revolução na forma de operar a política e não uma reforma ou remendo do que existe. Querem mudanças na política via atuação diferenciada do Estado no atendimento à sociedade. Não negam o Estado, querem um Estado mais eficiente. Apresentam-se como apartidários mas não anti-partidários. Não confiam na política atual e nem nos políticos. Não se sentem representados no plantel político institucional existente, não tem canais de expressão, com isso detecta-se também uma crise de representação social destes grupos e uma crise de legitimidade das instituições públicas. A linguagem política dos manifestantes é outra. Seus códigos não se enquadram em planilhas, organogramas, planejamentos, siglas de planos e projetos.

Em síntese, na atualidade o Brasil apresenta um cenário contraditório no qual convivem entidades que buscam a mera integração dos excluídos por meio da participação comunitária em políticas sociais compensatórias; com movimentos sociais, entidades, redes e fóruns sociais que buscam a transformação social por meio da mudança do modelo de desenvolvimento que impera no país, inspirados num novo modelo civilizatório onde a cidadania, a ética, a justiça e a igualdade social sejam imperativos, prioritários e inegociáveis.

Há muitos desafios a serem enfrentados. Como meta geral precisamos alterar a cultura política de nossa sociedade (civil e política) ainda fortemente marcada pelo clientelismo, o fisiologismo e por diversas formas de corrupção; reestruturar a cultura administrativa de nossos órgãos públicos ainda estruturados sobre os pilares da burocracia e do corporativismo; contribuir para o fortalecimento de uma cultura cidadã que respeite os direitos e deveres dos indivíduos e coletividades, pois a cidadania predominante se restringe ao voto e é ainda marcada pelas heranças coloniais da subserviência e do conformismo.

### **Bibliografia de Referência**

ALI, T; ALVES, G; DAVIS, M; HARVEY, D; SADER, E; SAFATLE, V; PESCHANSKI, J. Al; ŽIŽEK, S ; TELES, E; e WALLERSTEIN, I. *Occupy. Movimentos de protestos que tomaram as ruas*. São Paulo, Boitempo, 2012

BORON, Atílio, LECHINI, Gladys (Org.). *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2006 *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

\_\_\_\_\_. *The internet galaxy*. Oxford: Oxford, 2001.

DELLA PORTA, Donatella, O movimento por uma nova globalização. S.Paulo, Ed. Loyola, 2007.

\_\_\_\_\_ and TARROW, Sidney. *Transnational protest and global activism*. London, Roman & Littlefield Publis., 2005.

GOHN, Maria da Glória. *Sociologia dois movimentos sociais. São Paulo, Cortez Edit, 2013a*.

\_\_\_\_\_ *Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo*. 5ª ed. Petrópolis, Vozes, 2013b.

\_\_\_\_\_ *Teorias dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos*. 10ª Ed. São Paulo. Ed. Loyola, 2012a.

\_\_\_\_\_. *Movimentos e lutas sociais na História do Brasil*. 6ª ed. São Paulo: Loyola. 2011b.

\_\_\_\_\_. *Novas teorias dos movimentos sociais*. 4ª Ed. São Paulo: Loyola, 2012.c

\_\_\_\_\_. *Movimentos sociais e educação*. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2012.d

HESSEL, Stéphane. *Indignai-vos!* 3ª ed. Lisboa, Ed Objectiva, 2011

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento. A gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003.

OBSERVATORIO SOCIAL DE AMÉRICA LATINA. Movimientos sociales y gobiernos en la región Andina. Resistencias y alternativas en lo político y lo social. *Revista OSAL*, Buenos Aires, CLACSO, n.19, 2006.

QUIJANO, Aníbal. El laberinto de América Latina: ¿hayotrassalidas? *Revista OSAL*, Buenos Aires, CLACSO, v.5, n.13, 2004.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

SEOANE, José; TADDEI, Emilio e ALGRANATI, Clara. Las nuevas configuraciones de los movimientos populares em América Latina” in AtílioBoron y Gladys Lechini (Orgs) *Política y movimientos sociales em un mundo hegemônico. Lecciones desde Africa, Asia y America Latina*. Buenos Ayres, Clacso, 227-250, 2006.

SVAMPA, Maristella. *Cambio de época. Movimientossociales y poder político*. Buenos Aires, CLACSO/SigloXXI, 2008

TAPIA, L. Movimientos sociales, movimientos societales y los no lugares de la política. *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, nº 11, Buenos Aires: CLACSO, 2009.

TARROW, Sidney. *Power in movement*. Cambridge, Cambridge Press, 1994.

\_\_\_\_\_. *New Transnational Activism*. Cambridge: Cambridge Press, 2005.

TILLY, Charles. and TARROW. *Contentious Politics*. Boulder/USA, Paradigm Publis, 2007.

TOURAINE, Alain. *Un nouveau paradigme*. Paris, Fayard, 2005.

\_\_\_\_\_. *O mundo das mulheres*. Petrópolis, Vozes, 2006.